

# Apuntes sobre el Primer Congreso Internacional de Economía Social

**María Cristina Acosta<sup>1</sup>**

El Primer Congreso Internacional de Economía Social, organizado por el Museo Social Argentino, fue auspiciado por el Superior Gobierno de la Nación y tuvo lugar en la Ciudad de Buenos Aires entre el 26 de octubre y el 4 de noviembre de 1924. En un principio la convocatoria al Congreso proponía discutir cuestiones fundamentales de la política social aunque finalmente, extendió los contenidos de la proyectada reunión a fin de abarcar las diferentes ramas de la Economía Social.

En 1922 los dirigentes del *Bureau international du travail* tomaron conocimiento de la iniciativa de Museo Social Argentino y la divulgaron durante la Conferencia internacional del trabajo. Asimismo, los Museos sociales de París, Budapest, Milán y Charlottemburgo e instituciones similares de otras ciudades, se expresaron en términos auspiciosos.

En el Congreso participaron representantes de organizaciones, oficiales y privadas, interesados en el mejoramiento social, y estudiosos dedicados a la temática<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Prof. investigadora, Centro de Estudios de Sociología del Trabajo, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.

<sup>2</sup> Los autores que presentaron trabajos fueron Roberto Abadie Soriano; Carlos Alberto Acevedo; Fanny Acquafresca; Belisario Albarracín; Francisco M. Álvarez; Tomás Amadeo; Carlos Arias Martínez; Bartolomé Ayrolo; J. F. Ballesteros; Leopoldo Bard; María T. de Basaldúa; Carlos J. Benítez; José Bianco; Gastone Bolla; Domingo Bórea; José Luiz José Luiz Sayão de Bulhões Carvalho; Augusto Bunge; Juan F. Cafferata; Manuel V. Carbonell; Adolfo S. Carranza; José A. Casarino; Lauro M. Castro; César Charlone; Emile F. Chavannes; Horacio Correa Moyano; Atilio dell'Oro Main; Juan José Díaz Arana; Alfredo Drocchi; Haroldo M. Ekeel; Ray H. Everett; Mariano de Ezcurra; Gina Lombroso de Ferrero; Pedro B. Franco; Otto E. Frederking; Ángel G. Gallo; Justo V. Garat; Guillermo Garbarini Islas; Félix Garzón Meda; Carlos J. Gatti; Ángel M. Jiménez; F. Graftiau; Víctor Grossi G.; Mme. Haentjens; Juan F. Jáuregui; M.E. Jerez; Felipe A. Justo; Sara Justo; Alfredo Largaña; Francisco Legarra; José Leguizamón; Catherine F. Lenroot; Augusto Liliedal; Julio A. López; Nicolás Lozano; Luigi Luzzatti; Roberto P. Martínez; Julio Molina Núñez; Jesús E. Monjaras; C. Lauth de Morgan; Cristián Nelson; Charles Nys; Juan Ochoa; Luis Olariaga; Enrique M. Olivieri; Arturo Orgaz; Paul Otlet; Gabriel Palau; José Pérez Mendoza; Crombrughe de Picquendaele; Pablo A. Pizzurno; Herminio J. Quirós;

La publicación relativa al congreso contiene los antecedentes y organización; las actas de las sesiones plenarias y de las reuniones de las secciones; y trabajos, ponencias y comunicaciones<sup>3</sup>. El conjunto de temas a tratar quedó reflejado en un programa dividido en seis secciones: I. Museos sociales e instituciones similares, II. Cuestiones obreras, III. Higiene social, IV. Enseñanza, V. Cuestiones agrarias, VI. Estadística social y cuestiones sociales en general<sup>4</sup>.

La organización del Congreso estuvo a cargo de una comisión directiva compuesta por los presidentes de sección y el presidente del Museo social argentino como autoridad máxima. Las comisiones seccionales estaban integradas por un presidente, un secretario y vocales quienes tuvieron a su cargo la organización de las secciones que posteriormente se convirtieron en mesas directivas.

Si bien todas las secciones fueron evaluadas como imprescindibles para ser tratadas, las comisiones presentaron las propuestas con diferente grado de detalle. En la presente reseña se hará referencia a las secciones I) y II) que fueron elaboradas a partir de las conclusiones de los trabajos presentados. El tema de la sección primera, Museos sociales e instituciones similares, incluye la definición y alcance de los mismos. Al respecto, la Comisión seccional establecía la necesidad de realizar una primera precisión en cuanto al significado etimológico y el concepto social de la denominación Museo social, para acordar que designa al edificio o lugar destinado para el estudio de las ciencias, letras humanas y artes liberales, etc. En el texto se destaca la existencia de museos sociales e instituciones que sin llevar ese nombre presentan las características de aquellos. Mientras algunos dependen de los Gobiernos o entidades gubernamentales, aunque también se encuentran formando parte de universidades, otros han surgido y existen por iniciativa privada. Dada esta variedad de modalidades, los miembros de las comisiones seccionales se preguntan acerca de la forma más conveniente para el diseño de este tipo de organización.

Entre las aspiraciones del Museo Social Argentino y de los promotores del congreso, se subraya el estímulo a la creación de

---

Julieta Lanteri Renshaw; Frank Leslie Restor; Francisco Reyes; Ricardo Rivas Jordán; Luis Robin; Cesáreo Rodríguez; Fermín Rodríguez; Leo S. Rowe; Guillermo A. Sherwell; Clemente Trejo; Carlos M. Trelles; Ezequiel Ubatuba; María Josefa Varela; Paul de Vuyst; Alberto Zwanck.

<sup>3</sup> Primer Congreso Internacional de Economía Social, Museo Social Argentino, Buenos Aires, 1924.

<sup>4</sup> Programa del Primer Congreso Internacional de Economía Social, pág. 53.

museos sociales, nacionales o regionales con objetivos especializados en aquellas naciones de América en que no existían, dado que en casi todos los países funciona alguna sociedad, academia o instituto que trabaje por el mejoramiento social o económico de una región. De esta forma, se designa más específicamente Museo Social a “todo instituto o asociación que tenga por objeto la documentación y el estudio de los hechos sociales de una localidad, región o país, y que realice también una constante acción de mejoramiento social, absteniéndose de servir exclusivamente a tendencias filosóficas, políticas o religiosas determinadas, trabajando para el bien de todos y con la colaboración del mayor número posible de ciudadanos e instituciones públicas y privadas” (pág. 23).

Otra de las aspiraciones consiste en la identificación de organizaciones, actividades y resultados de las instituciones del mundo que, sin denominarse museos sociales, poseen características análogas o similares. Al respecto se plantea la conveniencia de uniformar la denominación de dichas instituciones, invitándolas a que adopten en lo sucesivo la de Museo Social. También se promueve que los museos sociales e instituciones similares se conozcan entre sí, mantengan una colaboración activa y constante y realicen, además de su actividad nacional, una acción de carácter internacional.

Adicionalmente, surge la necesidad de la organización en cada país de la bibliografía de cuestiones sociales, con el objeto de facilitar a los estudiosos especializados en aquellas materias, un instrumento de información que les permita documentarse fácil y rápidamente. Al respecto se destaca la utilidad para los poderes públicos, de contar con información para establecer elementos de juicio en el cumplimiento de sus deberes legislativos, administrativos, ejecutivos y judiciales.

En cuanto a la organización y membresía, en las actas del congreso se señala la importancia de la neutralidad religiosa, política y filosófica en la organización de los museos sociales, aunque las personas que trabajen en ellos pueden pertenecer a diversas confesiones y seguir tendencias antagónicas. “Concebimos perfectamente realizable, por ejemplo, que socialistas y conservadores, capitalistas y obreros, católicos y protestantes, puedan reunirse para estudiar problemas de interés general, como los que se refieren a la cooperación, mutualidad, sindicatos profesionales, habitación, higiene social, e infinidad de otras cuestiones, en cuyo estudio y para cuya solución pueden dejarse provisionalmente a un lado las convicciones y orientaciones particulares. Es por eso que calificamos a los Museos Sociales como

organismos de conciliación y de síntesis social. "Es importante hacer abstracción de esas ideas y convertir las diferencias en oportunidades que permitan ... concretar su labor a lo que puede ser común a todos, es decir al perfeccionamiento técnico y social del pueblo" (pág. 22).

Desde esa perspectiva no puede reconocerse a un Museo Social como dedicado exclusivamente al servicio de los intereses de una clase determinada de la sociedad, siendo un error considerarlo, por ejemplo, como una institución fundada para exclusivo beneficio de la clase obrera. La mencionada independencia y sus grandes prestigios morales, así como la equidistancia que debe guardar entre el Estado y el pueblo constituyen la gran fuerza de un Museo Social.

En cuanto a la financiación, la comisión expresa que los museos deben sostenerse con los aportes extraordinarios que se hagan con ese fin, más la parte de las entradas generales que se destine a engrosar dicha suma y también prevé la posibilidad de contribuciones extraordinarias de personas pudientes y filantrópicas, cuya generosidad es necesario estimular y sugerir.

Asimismo, los Museos Sociales para cumplir con amplitud y eficacia sus grandes fines, necesitan recursos y locales adecuados, entendiendo que corresponde a los gobiernos comunales, provinciales y nacionales, acordarles subsidios, en vista de que trabajan por el bien público y colaboran eficazmente con el Estado, así como en la legislación social y económica. (Punto 8 del proyecto presentado).

En la organización interna de los Museos Sociales, se considera indispensable la existencia de un consejo de administración o consejo superior que tenga la dirección de cada instituto, con alta responsabilidad administrativa y moral, constituido por personas de prestigio, que reflejen las distintas tendencias que se manifiestan en el cuerpo social y que se identifiquen, sin embargo, con su espíritu de conciliación, concordia, patriotismo y humanidad. Se destaca la necesidad de que esta representación sea lo más amplia posible, en la composición de estos consejos de administración y consejos superiores.

En lo relativo a los servicios que pueden brindar los Museos Sociales, se contempla en primer término la biblioteca, con libros y documentos de todo orden que se refieran a la materia social, en el más amplio sentido de esta palabra, tratando de que esta especialización no sea destruida por la inclusión de libros técnicos o literarios, siempre procurando que la biblioteca y su correspondiente archivo sean lo más completo posibles (pág. 27).

Se sugiere como otro procedimiento de acción social extensiva prever la invitación de economistas y sociólogos del extranjero para actualizar y compartir experiencias sobre los avances sociales en los respectivos países y con fines organizativos se propone constituir un secretariado social, compuesto por el conjunto de los secretarios de las distintas secciones que funcionaría a modo de una oficina técnica permanente, encargada de ilustrar gratuitamente al pueblo, atendiendo las consultas que se presenten sobre distintos asuntos de la especialidad de los Museos Sociales (pág. 30).

Finalmente, se sugiere que en aquellas cuestiones en que no sea posible conservar la absoluta independencia institucional de los Museos Sociales, conviene que estos formen parte, como instituciones autónomas, de las Universidades.

La segunda sección aborda las cuestiones obreras, e incluye un conjunto de temáticas relevantes vinculadas a la representatividad obrera en el ámbito laboral y en diversos aspectos de la seguridad social y provisional.

El tema de la participación obrera en la gestión de las empresas fue presentado por el Dr. Cesar Charlone, delegado del Gobierno de la República Oriental del Uruguay. Después de estudiar extensamente los defectos de la organización económica actual, la participación obrera, el contralor obrero en la industria y los Consejos de empresa, se recomienda la creación de Consejos representativos del Trabajo, del Capital y Dirección, y del Estado que, en el conjunto de la industria, en cada rama y en cada establecimiento, se ocupen de las siguientes funciones:

- *Tutela de los intereses obreros*: fijación del salario y de las condiciones en que el trabajo ha de presentarse; establecimiento de las reglas de disciplina, higiene y previsión contra los riesgos; contralor del cumplimiento de leyes, reglamentos y contratos colectivos; examen de quejas formuladas por el personal y arreglos amistoso de las diferencias que ocurrieren con la dirección.
- *Tutela de los intereses técnicos*: a través del estudio de métodos y procedimientos de trabajo, instalaciones de máquinas nuevas, reformas de las herramientas existentes, y empleo de materias primas, teniendo la finalidad de mejorar en cantidad y calidad la producción de la industria.

- *Tutela de los intereses comerciales*: mediante el estudio de economías posibles que no traigan aparejadas la inferiorización del producto; procedimientos capaces de abaratar el precio de costo; colocación más fácil de los productos en el mercado y estudio de mercados nuevos.

Asimismo se recomienda la institución del contrato de Sociedades de participación obrera, de carácter facultativo para la industria privada y de índole obligatoria para las empresas concesionarias de servicios públicos.

El segundo tema considera la necesidad de transformar las Cajas de jubilaciones en Cajas de retiros como único medio de financiarlas, y se señalan los defectos fundamentales de todos los servicios de jubilaciones y montepíos, a los que se consideran como cargas del Estado.

La recomendación a los Gobiernos y legisladores de los países que tengan establecidas Cajas de jubilaciones u otros beneficios de carácter eventual e indeterminado consiste en que transformen dichas instituciones en verdaderas Cajas de retiros o de previsión social, dotadas de una organización legal basada en los siguientes principios:

- Contribución del patrono simultánea y paralela de los imponentes o asociados, requisito sin el cual no hay financiamiento posible, ni equidad, ni oportunidad en la ayuda pecuniaria del patrono.
- Justa equivalencia entre las erogaciones individual y patronal reunidas, y la cuantía de los beneficios prometidos según la organización de la Caja y una proporcional distribución, sean retiros, pensiones, rentas vitalicias o simples, etc., entre los distintos beneficiarios según la situación en que cada individuo pueda encontrarse.
- Afianzamiento de la base de la Caja con la implantación de un sistema de ahorros o de retiros, con fundamento racional o científico, con sujeción a los dos principios anteriores. Una vez establecida esa base como sólida plataforma, es posible consultar en la ley orgánica de la institución algunas modalidades complementarias, a saber: a) restricciones a la libre disposición del fondo de ahorro o de retiro en el momento de la liquidación de cada cuenta consultando al efecto disposiciones prudenciales, que proporcionen al empleado la facilidad de constituir rentas, ya sean simples con reserva del capital para los herederos legales o

testamentarios, ya sean rentas vitalicias con restricción del capital, ya sean combinaciones de ambas formas de rentas, con reserva de una parte del capital. A su vez, el capital reservado puede destinarse a constituir renta en provecho de la familia, mecanismo que reemplaza con igual ventaja a los montepíos. En todos estos casos los nuevos sistemas tienen el mérito de ser proporcionales a los recursos individuales que los generan, y si se piensa que es posible establecer jubilaciones y pensiones de montepío revestidas de los caracteres de un verdadero aguinaldo, se asevera que tal procedimiento redundará en desmedro de los dineros del resto de los asociados y significará una aplicación contraproducente del principio de mutualidad; b) servicios derivados o anexos a base de que la Caja estimule la iniciativa individual, como ser: seguros de vida con primas racionales, crecientes con la edad y distintas según los plazos de pago de las primas y con libertad para la designación del beneficiario; seguros de vida hipotecario: constitución de rentas en cualquiera de las formas ya indicadas y que pueden suplementar a aquellas según las necesidades de cada familia; servicios de compra de propiedades, especialmente casas -habitación, construcción de casas y otras operaciones hipotecarias-; servicios de previsión en general, estímulo para la difusión del ahorro involuntario, asistencia infantil, etc.

El tercer tema refiere a las reformas fundamentales de las Cajas de previsión social creadas en virtud de la ley argentina N° 11.289<sup>5</sup>, que establece cuatro Cajas de jubilaciones para los empleados y obreros de la marina mercante, de los establecimientos industriales, del periodismo y artes gráficas, y de los establecimientos mercantiles. Se propone que el Congreso de Economía Social insinúe la conveniencia de que en las cajas de previsión social establecidas en virtud de la ley mencionada, se sustituya el sistema de jubilaciones y montepíos por un sistema de retiros y de previsión social, conforme a varios principios: la personalidad jurídica de las Cajas, la propiedad del ahorro, los privilegios legales, la capitalización, las condiciones del reembolso, la formación de un capital para cada imponente, los servicios de previsión complementarios o supletorios del de retiros y el financiamiento de las Cajas.

---

<sup>5</sup> Del 28 de noviembre de 1923.

El cuarto tema de esta sección concierne al seguro social<sup>6</sup>, y considera que debe reemplazar a la beneficencia y a la asistencia social en todas sus manifestaciones económicas, salvaguardando a la humanidad contra la miseria que es consecuencia frecuente de la enfermedad, la maternidad, la desocupación involuntaria, la invalidez parcial o total, la ancianidad o la muerte.

Se subraya su obligatoriedad para todos los habitantes de un país, mayores de edad, que serán clasificados en categorías según sus aportes al fondo de seguro, y se estima que debe ser función de Estado, con sistema descentralizado e intervención popular en las administraciones locales.

En cuanto al fondo del seguro social, se formaría con un descuento sobre los salarios de los asalariados y con un impuesto sobre la renta de los no asalariados, y tendrá su colocación en obras de higiene social.

Se establecen dos categorías de asegurados: la categoría inferior, con derechos a un mínimo de beneficios necesarios en los casos de enfermedad, maternidad, desocupación involuntaria, etc., siempre que el interesado no cuente con los recursos propios indispensables, y las categorías superiores, con derecho a mayor volumen de beneficios, hasta un máximo modesto, y en idénticas condiciones de falta de recursos propios.

Finalmente, el quinto tema de la sección hace referencia al contralor de la legislación obrera y los principios de organización de una buena inspección del trabajo<sup>7</sup> fijando las siguientes conclusiones:

- El Congreso internacional de Economía Social, debe recomendar a los Gobiernos de los países representados en su seno la creación de un servicio especial de policía industrial, que vigile el cumplimiento del Derecho obrero.
- Debe seleccionarse el personal de inspección mediante procedimientos que garanticen la idoneidad, el celo y la preparación de los funcionarios. El procedimiento del concurso técnico-práctico es el más indicado para establecer una selección a priori, pero los

---

<sup>6</sup> Propositiones presentadas por la Caja provincial de jubilaciones de Córdoba.

<sup>7</sup> Monografía presentada por el Dr. Cesar Charlone, Director de la Oficina Nacional del Trabajo del Uruguay. La primera parte de esta ponencia fue elaborada para dar a conocer lo que realizó la República Oriental del Uruguay para organizar una buena inspección del trabajo. La monografía enumera además las leyes obreras vigentes en dicho país y en la segunda parte, se refiere a los principios que, en opinión del Dr. Charlone, deben de regir los destinos del mencionado servicio para que sea eficaz.



poderes públicos deben estimular el mejoramiento de la preparación de que disponen los inspectores, estableciendo exámenes periódicos, cuyos resultados se tengan en cuenta al efectuarse las promociones del cuerpo de inspección.

- Deben organizarse dentro de las inspecciones del trabajo servicios especiales para cada grupo de leyes afines. Para el caso de que no sea posible una especialización tan amplia, es deseable la creación de una Inspección femenina que vele por el cumplimiento de las leyes reglamentarias del trabajo de mujeres y de niños.
- Debe procurarse que los obreros y sus sindicatos representativos, colaboren en la vigilancia de las leyes dictadas para protegerlos. Es deseable que en los establecimientos de la gran industria se creen Comités de obreros y patronos o Inspecciones que cuiden la fiel observancia de aquellas leyes.
- Es deseable que se acuerde a los sindicatos patronales y obreros, reconocidos por la autoridad pública, el derecho de accionar directamente ante la justicia a fin de que se penen las infracciones a las leyes que reglamentan las condiciones de trabajo.

El conjunto de recomendaciones que se desprenden de las secciones del Primer Congreso de Economía Social, permiten destacar su contribución en materia de principios de legislación en el campo del trabajo y la previsión social. Al respecto cabe recordar que la ley de protección del salario N° 11.728 sería sancionada en Argentina en 1925 y la ley sobre jornada de trabajo N° 11.544 en 1929.